



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

navrhovatelů: a) **PENTAS s.r.o.**, IČO: 48038946

sídlem X 29/36, 163 00 Praha 6

b) **V. H.**

bytem X

c) **R. S.**

bytem X

d) **E. L.**

bytem X

e) **M. L.**

bytem X

f) **B. A. L.**

bytem X

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Filipem Chytrým

sídlem Malátova 633/12, 150 00 Praha 5

proti

odpůrci:

Hlavní město Praha, IČO: 00064581

sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

zastoupený advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným

sídlem Karlovo náměstí 671/24, 110 00 Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

AMO, spol. s r. o., IČO: 49688022

sídlem Zívrova 1606/16, 160 00 Praha 6

zastoupená advokátem Mgr. Miroslavem Faměrou

sídlem U Stanice 11/4, 162 00 Praha 6

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 96/2021 – změny vlny 02 úprav Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, vydaného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 25/7 ze dne 18. 3. 2021, v rozsahu změny – úpravy U 1172/02,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 96/2021 – změny vlny 02 úprav Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, vydané usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 25/7 ze dne 18. 3. 2021, se v rozsahu změny – úpravy U 1172/02 ke dni právní moci tohoto rozsudku zrušuje.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 85 103,40 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatelů JUDr. Filipa Chytrého, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci.

1. Navrhovatelé a) až f) (dále též „navrhovatelé“) a navrhovatel g) R. B. se svým návrhem podaným dne 27. 5. 2022 u Městského soudu v Praze domáhali přezkoumání a zrušení opatření obecné povahy č. 96/2021 – změny vlny 02 úprav Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, vydaného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 25/7 ze dne 18. 3. 2021 (dále jen „OOP“), a to v rozsahu změny – úpravy U 1172/02, týkající se změny prostorového uspořádání (míry využití ploch) na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD v katastrálním území X, obec X (dále též „předmětné pozemky“) z funkce SV-B na funkci SV-C (dále též „změna U 1172/02“ nebo „napadená úprava“).
2. Usnesením ze dne 30. 8. 2022, č. j. 9A 48/2022 – 122, soud řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 96/2021 v rozsahu změny – úpravy U 1172/02, ve vztahu k navrhovateli g) podle § 47 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) zastavil, neboť navrhovatel g) nezaplatil v soudem stanovené lhůtě soudní poplatek z podaného návrhu.
3. Zastupitelstvo hlavního města Prahy (dále též „ZHMP“), příslušné podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), za použití § 43 odst. 4 a § 55 odst. 2 stavebního zákona, § 13 a přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, § 171 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 188 odst. 4 stavebního zákona vydalo změny:

U 954/02, U 1172/02, U 1268/02, U 1270/02, U 1280/02, U 1284/02, U 1289/02, U 1300/02 a U 1306/02,

(dále jen „Změny“) vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy, schváleného usnesením ZHMP č. 10/5 dne 9. 9. 1999, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2001 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 27/2001 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 21/2002 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 30/2002 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 8/2003

Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 3/2004 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 7/2004 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 6/2005 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 17/2005 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 24/2005 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 6/2006 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazné vyhlášky č. 15/2006 Sb. hl. m. Prahy a obecně závazné vyhlášky č. 23/2006 Sb. hl. m. Prahy a dále opatření obecné povahy č. 2/2008, opatření obecné povahy č. 3/2008, opatření obecné povahy č. 4/2009, opatření obecné povahy č. 5/2009, opatření obecné povahy č. 6/2009, opatření obecné povahy č. 7/2009, opatření obecné povahy č. 9/2010 (v částečném rozsahu), opatření obecné povahy č. 10/2010, opatření obecné povahy č. 11/2010 (v částečném rozsahu), opatření obecné povahy č. 12/2010, opatření obecné povahy č. 13/2011, opatření obecné povahy č. 14/2011, opatření obecné povahy č. 15/2011, opatření obecné povahy č. 16/2011, opatření obecné povahy č. 17/2011, opatření obecné povahy č. 18/2011, opatření obecné povahy č. 19/2011, opatření obecné povahy č. 20/2012, opatření obecné povahy č. 21/2012, opatření obecné povahy č. 22/2012, opatření obecné povahy č. 23/2012 (v částečném rozsahu), opatření obecné povahy č. 24/2012, opatření obecné povahy č. 25/2012, opatření obecné povahy č. 26/2012, opatření obecné povahy č. 27/2012, opatření obecné povahy č. 28/2012, opatření obecné povahy č. 29/2012, opatření obecné povahy č. 30/2012, obecné povahy č. 31/2012, opatření obecné povahy č. 32/2013, opatření obecné povahy č. 33/2013, opatření obecné povahy č. 34/2013, opatření obecné povahy č. 35/2013, opatření obecné povahy č. 36/2013, opatření obecné povahy č. 37/2013 (v částečném rozsahu), opatření obecné povahy č. 38/2014, opatření obecné povahy č. 39/2014, opatření obecné povahy č. 40/2014, opatření obecné povahy č. 41/2014, opatření obecné povahy č. 42/2014, opatření obecné povahy č. 44/2015 a opatření obecné povahy č. 45/2015, opatření obecné povahy č. 47/2016, opatření obecné povahy č. 48/2017, opatření obecné povahy č. 49/2017, opatření obecné povahy č. 50/2018, opatření obecné povahy č. 51/2018, opatření obecné povahy č. 53/2018, opatření obecné povahy č. 54/2018, opatření obecné povahy č. 55/2018, opatření obecné povahy č. 56/2018, opatření obecné povahy č. 57/2018, opatření obecné povahy č. 59/2018, opatření obecné povahy č. 61/2019, opatření obecné povahy č. 62/2019, opatření obecné povahy č. 63/2019, opatření obecné povahy č. 64/2019, opatření obecné povahy č. 65/2019, opatření obecné povahy č. 66/2019, opatření obecné povahy č. 67/2020, opatření obecné povahy č. 68/2020, opatření obecné povahy č. 69/2020, opatření obecné povahy č. 70/2020, opatření obecné povahy č. 71/2020, opatření obecné povahy č. 72/2020, opatření obecné povahy č. 73/2020, opatření obecné povahy č. 74/2020, opatření obecné povahy č. 75/2020, opatření obecné povahy č. 76/2020, opatření obecné povahy č. 77/2020, opatření obecné povahy č. 78/2020, opatření obecné povahy č. 79/2020, opatření obecné povahy č. 80/2020, opatření obecné povahy č. 81/2020, opatření obecné povahy č. 82/2020, opatření obecné povahy č. 83/2020, opatření obecné povahy č. 84/2020, opatření obecné povahy č. 85/2020, opatření

obecné povahy č. 86/2020, opatření obecné povahy č. 87/2020, opatření obecné povahy č. 88/2020, opatření obecné povahy č. 89/2021, opatření obecné povahy č. 90/2021, opatření obecné povahy č. 91/2021, opatření obecné povahy č. 92/2021, opatření obecné povahy č. 93/2021, opatření obecné povahy č. 94/2021 a opatření obecné povahy č. 95/2021.

4. Závazná část uvedené územně plánovací dokumentace byla změněna takto:

1. Nově se vymezuje prostorové uspořádání (míra využití ploch) uvedené v příloze č.1a a č.1b (lokalizace Změn vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy).
2. Textová část a grafická část Změn vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy jsou uvedeny v příloze č. 2.
3. Součástí Změn vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy jsou tyto výkresy grafické části:

- Zákresy změn do hlavního výkresu jsou součástí přílohy č. 2, 1:10 000

5. Odůvodnění Změn vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy obsahuje textovou a grafickou část.

A. Textová část

1. Textová část odůvodnění Změn vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy jej uvedena v příloze č. 3.
2. Pro plochy s rozdílným způsobem využití vymezené v příloze č. 3 platí regulativy podle obecně závazné vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, v platném znění.

B. Grafická část

1. Grafická část odůvodnění Změn vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy je uvedena v příloze č. 4.

6. Změny vlny 02 úprav Územního plánu SÚ hl. m. Prahy vydané formou opatření obecné povahy č. 96/2021 nabyly účinnosti dne 28. 5. 2021.

7. Hlavním cílem návrhem dotčené změny U 1172/02 je podle OOP v části „Výrok U 1172/02“:

„změna prostorového uspořádání z funkce:

všeobecně smíšené s kódem míry využití území B /SV-B/

na funkci: všeobecně smíšené s kódem míry využití území C /SV-C/

Výstavba 15-ti rodinných domů X.“

8. Navrhovatelé coby vlastníci sousedících nemovitostí v dotčené lokalitě v katastrálním území X, obec Praha, která přímo sousedí s lokalitou nově vymezené plochy SV-C napadají opatření obecné povahy č. 96/2021 v rozsahu změny – úpravy U 1172/02 s tím,

že jeho přijetím byli zkráceni na svém veřejném subjektivním právu na spravedlivý proces a právu vlastnit majetek.

II. Obsah návrhu

9. Navrhovatelé předeslali, že napadená úprava spočívá v novém vymezení prostorového uspořádání (míry využití ploch) předmětných pozemků v katastrálním území X, kdy předmětné pozemky nově spadají do funkční plochy SV – všeobecně smíšené plochy, s mírou využití plochy C („SV-C“) namísto původní míry využití B („SV-B“). Shrnuli, že u regulace funkční plochy SV-C obecně platí méně striktní podmínky pro výstavbu než u funkční plochy SV-B, což znamená, že na předmětných pozemcích mohou vyrůst bytové domy namísto rodinných. U funkční plochy SV-B jsou mj. stanoveny nižší maximální koeficienty podlažních ploch a vyšší minimální koeficienty zeleně a zejména regulace pro rozvolněnou zástavbu rodinných domů. Daná plocha SV-C má 8 842 m² a fakticky tak změna regulativu umožňuje výstavbu bytových domů o třech a více podlažích s podlahovou plochou až 7 073 m², což by dle navrhovatelů při průměrné ploše 65 m² na byt znamenalo přes 100 bytů.
10. Navrhovatelé dále uvedli, že v průběhu projednávání návrhu napadené úpravy byla jak veřejnosti, tak i dotčeným orgánům prezentována napadená úprava s cílem realizace 15 rodinných domů. Zdůraznili, že proti výstavbě 15 nových rodinných domů by neměli důvod brojit, tedy ani podávat námitky (pokud by se o jejím projednávání dozvěděli), neboť rodinné domy by zapadly do urbanisticko-architektonické koncepce využití území v dané lokalitě, jejíž dominantou je zachovalé historické jádro starých X. Způsob, jakým odpůrce přijímal, odůvodňoval a prezentoval napadenou úpravu, se však podle navrhovatelů ukázal jako zcela zavádějící, a to nejen vůči veřejnosti, ale i vůči dotčeným orgánům, včetně orgánů památkové péče.
11. Ačkoliv odpůrce schválil napadenou úpravu na základě podkladové studie prezentující výstavbu 15 rodinných domů, nazvané „X Praha 17, soubor rodinných domů“ a zpracované společností Qarta architektura s. r. o. (dále též „podkladová studie“), a takto i napadenou úpravu prezentoval, navrhovatelé z pozdější komunikace s odpůrcem (rozhodnutí odpůrce ze dne 20. 5. 2022, č. j. MHMP 898009/2022) zjistili, že tento nepovažuje podkladovou studii pro další územní a stavební řízení za nikterak závaznou. Rovněž navrhovatelé nyní, po konzultaci s právním zástupcem, mají za to, že vlastník předmětných pozemků na nich může vybudovat cokoli, co bude v mezích nového regulativu SV-C, aniž by musel přihlížet k podkladové studii. To činí proces rozhodování odpůrce o napadené úpravě zmatečným a nezákonným.
12. Navrhovatelé proti napadenému OOP dále uplatnili námitky ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
13. První dva kroky algoritmu (*přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP a přezkum, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti – nejednal ultra vires*) navrhovatelé nenapadali.

14. Brojili ale proti procesnímu postupu při vydání napadeného OOP ve třetím kroku algoritmu, *zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem.*
15. K tomu poukázali na nepřehledný způsob zveřejnění napadené úpravy. Uvedli, že odkaz na úřední desce nijak blíže neidentifikoval, že by se daná změna územního plánu týkala lokality X. Navíc byla identifikována jen jako „*Oznámení o zahájení řízení o vydání změn vlny 02 úprav ÚP SÚ HMP*“. Text „*vydání změn vlny 02 úprav ÚP SÚ HMP*“ podle navrhovatelů nijak neindikuje, že se jedná o změnu územního plánu, natož změnu územního plánu v lokalitě staré X, nemluvě o tom, že by se jednalo o změnu umožňující v historické části X umístit bytové domy. To platí tím spíše za situace, kdy byla napadená úprava konstantně odůvodňována v rámci veřejného projednání cílem výstavby 15 rodinných domů, což se následně promítlo i do výrokové části napadeného OOP. Rovněž dotčené orgány se vyjadřovaly k projektu s předmětem „*Výstavba 15 rodinných domů X*“. Například Městská část Praha 17 (tj. příslušná pro X) výslovně souhlasila s vydáním napadené úpravy za účelem výstavby 15-ti rodinných domů. Totéž pak podle navrhovatelů zřejmě platilo i pro orgány památkové péče – jejich stanovisko by zřejmě bylo jiné, pokud by se měli vyjadřovat k realizaci bytového projektu o více než 100 bytech. Postup schvalování napadené úpravy tak navrhovatelé považují za nesrozumitelný a zmatečný, když od počátku nebylo jasné, v čem daná změna spočívá. Jak veřejnost, tak dotčené orgány posuzovali navrhovanou změnu skrze deklarovaný předmět, tj. výstavbu 15 rodinných domů, nicméně podle odpůrce není tento předmět pro další proces závazný. V tomto smyslu navrhovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008, podle kterého je pojmovým znakem opatření obecné povahy „*jeho konkrétně individuálně vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován*“.
16. Navrhovatelé namítali rovněž nedostatečnost odůvodnění OOP, které napadenou úpravu vysvětlovalo, a tedy jeho nepřezkoumatelnost. Jako důvod pro změnu z funkčního využití území SV - B na funkční využití SV - C uvedl odpůrce pouze výstavbu 15 rodinných domů, která není závazná, přičemž v odůvodnění samotné napadené úpravy jsou obsaženy pouze dosavadní procenění aspekty jejího pořízování. Podle navrhovatelů je nezbytné, aby bylo veřejnosti i dotčeným orgánům, zejména orgánům památkové péče, umožněno vyjádřit se k napadené úpravě v kontextu toho, jaká je její skutečná regulace, a nikoliv podle toho, jak je kamuflována za výstavbu 15 rodinných domů. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136, publikovaný ve sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1795/2009 Sb., podle kterého „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.*“
17. Ke čtvrtému kroku algoritmu přezkumu OOP (*přezkumu OOP z hlediska rozporu se zákonem - materiální kritérium*) navrhovatelé namítli rozpor napadeného OOP s právními předpisy i s nadřízenou územně plánovací dokumentací.

Rozpor s ochranou životního prostředí

18. Navrhovatelé připomněli stanovisko Odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „OOP MHMP“), který již v situaci, kdy měl za to, že posuzuje změnu optikou výstavby 15 rodinných domů, napadenou úpravu nedoporučil. Podle OOP MHMP se již nyní navrhovaná úprava „nachází v oblasti, kde je překračován imisní limit ročních koncentrací benzo(a)pyrenu (nárůst na 50%) a kde se úroveň znečištění pro imisní koncentrace prachových částí PM_{2,5} blíží imisnímu limitu“. „S ohledem na dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší v této lokalitě“ OOP MHMP nepovažuje za vhodné umisťovat stavby pro individuální bydlení do tohoto území. Vypořádání odpůrce se stanoviskem OOP MHMP způsobem, že bere dané stanovisko na vědomí a že připomínka ohledně problematiky kvality ovzduší se týká až následných řízení (územní, stavební), není podle navrhovatelů odpovídající, neboť za situace, kdy v dané lokalitě jsou již nyní překračovány imisní limity stanovené veřejnoprávními předpisy a situace z hlediska ochrany ovzduší v dané lokalitě je tak kritická, že expertní odbor nedoporučuje ani výstavbu rodinných domů, nemůže být povolena taková úprava územního plánu, která danou situaci ještě zhorší. Z tohoto důvodu mají navrhovatelé napadenou úpravu za nezákonnou. Navrhovatelé rovněž poukázali na to, že předmětná lokalita je významným prostředím pro chráněné živočichy ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), ale i pro další běžné ptactvo a zvěř. Výstavba bytových domů by zásadně ovlivnila jejich životní prostředí, a to mnohem více, než výstavba rodinných domů v souladu s kódem míry využití plochy SV-B. Navrhovatelé upozornili, že tato skutečnost nebyla vůbec v odůvodnění napadené úpravy, a ani dotčenými orgány, hodnocena, jelikož tyto se zjevně spoléhaly na výstavbu v intencích podkladové studie, a nikoliv na výstavbu skutečně umožněnou předmětnou úpravou na kód CV-C.

Rozpor s památkovou ochranou, charakterem lokality a ochranou kulturního dědictví a Zásadami územního rozvoje

19. Navrhovatelé poukázali na charakter oblasti starých X, která je tvořena rodinnými domy a bývalými statky (zemědělskými usedlostmi) s tím, že dominantou oblasti je kostel sv. Martina datovaný do poloviny 12. století a klášter sester kongregace sv. Karla Boromejského z roku 1858, dále upozornili na historický charakter statku X vlastněného navrhovatelem a), který byl prohlášen rozhodnutím Ministerstva kultury ze dne 20. 3. 2012, č. j. MK 17953/2012 OPP, za kulturní památku. Navrhovatelé uvedli, že zatímco celá lokalita je regulována jako stabilizované území SB s nejvýše dvěma nadzemními podlažími nebo plocha SV-B, v důsledku předmětné úpravy zde vzniká nová plocha SV-C. Nikde v lokalitě starých X se přitom regulace s koeficientem C nebo vyšším podle navrhovatelů nenachází. Navrhovatelé doplnili, že kód C neobsahuje požadavek na rozvolněnou zástavbu a tudíž podstatně mění charakter dané lokality, neboť umožňuje i zástavbu, která nemá typický rozvolněný charakter a postačí, když je „nizkopodlažní“. Nizkopodlažní může být také komplex bytových domů při průměrné podlažnosti 3 a více. Kód C tedy umožňuje podle navrhovatelů např. i realizaci 4-patrových

bytových domů či kombinaci 5-patrových domů a 2-patrových domů. Vzhledem k nově nastavenému koeficientu KPP 0,8 to znamená, že na dané ploše SV-C i velikosti 8 842 m² je možné umístit bytové domy o celkové podlahové ploše podmíněně až 7 073 m².

20. Navrhovatelé dále namítli, že napadená úprava je v rozporu s § 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. a), § 19 odst. 1 písm. e) a § 19 odst. 1 písm. o) stavebního zákona. Rozpor napadené

úpravy s principy uvedenými v citovaných ustanoveních je patrný i při srovnání s Metropolitním plánem jako novým územním plánem hl. m. Prahy, který je nyní pořizován aktuálně ve stadiu veřejného projednávání a který oblast starých X vymazuje jako lokalitu s vesnickou strukturou, přičemž omezuje výškově regulaci v daném území na nejvýše 2 patra.

21. Z totožného důvodu navrhovatelé považují napadenou úpravu za rozpornou též se Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy, které v bodu 2.2.2 d) stanoví povinnost „*ve vnějším pásmu respektovat původní venkovský charakter s tradičním obrazem sídel v krajině včetně krajinných a stavebních dominant*“.

Rozpor s regulací dopravy

22. Navrhovatelé namítli, že doprava z nově vybudovaných staveb umožněných předmětnou úpravou (potenciálně i přes 100 bytů) by směřovala na ulici X kolem domů navrhovatelů. Ulice X přitom představuje úzkou ulici, která na takový nárůst dopravy není dimenzována. Ulice X představuje jednu z nejfrekventovanějších cyklotras v Praze, a to směrem na Unhošť, Beroun, Křivoklát, Lány a okolí Kladna. Navrhovatelé upozornili, že při přijímání napadené úpravy nebyl tento aspekt hodnocen. Stejně jako v případě městské části Praha 17 a zřejmě i ostatních dotčených orgánů se i silniční správní úřad vyjadřoval k vybudování 15 rodinných domů, a nikoliv k výstavbě i více než 100 bytů. Podle navrhovatelů se jedná o zásadní rozpor se zákonem, a to s § 18 a 19 stavebního zákona a s § 40 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého silniční správní úřady vydávají stanoviska k územně plánovací dokumentaci. Stanoviska dotčených orgánů však v daném případě hodnotila zcela jiný projekt.
23. K pátému kroku algoritmu (*přezkum OOP z hlediska jeho proporcionality - kritérium přiměřenosti právní regulace*) navrhovatelé odpůrci vytkli, že z hlediska dosažení tvrzeného sledovaného cíle, tj. výstavby 15 rodinných domů, nebylo nezbytné napadenou úpravu přijímat vůbec. V tomto ohledu je napadená úprava zcela neproporcionální svému deklarovanému cíli. I dosavadní regulace kódem SV-B totiž umožňovala zástavbu 2 652 m² podlažních ploch, resp. výjimečně až 4 421 m² podlažních ploch. I při standardním koeficientu KPP by tedy jeden rodinný dům mohl mít plochu 176 m², což je více než dostačující. Při podmíněném koeficientu by se mohlo jednat až o 290 m² podlažní plochy na jeden rodinný dům. Navrhovatelé uzavřeli, že návrhem napadené OOP tak nevyhovělo ani pátému kroku algoritmu soudního přezkumu, neboť nesplňuje kritérium potřeby. Deklarovaného cíle totiž bylo možné dosáhnout i bez změny územního plánu, a to s velkou rezervou i při aplikaci podmíněně zvýšeného koeficientu KPP v mezích stávající regulace.
24. Navrhovatelé žádali, aby soud návrhem napadené OOP v rozsahu změny – úpravy U 1172/02 zrušil a přiznal navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření odpůrce

25. Ve vyjádření k návrhu doručeném soudu dne 28. 7. 2022 odpůrce stručně uvedl, že územní plán ani jeho změna neumísťují ani nepovolují žádné konkrétní stavební záměry. Uvedené by bylo v rozporu s podrobností územního plánu. Již jen z tohoto důvodu považuje odpůrce návrh na zrušení OOP za nedůvodný.

26. Ve vyjádření doručeném soudu dne 8. 8. 2022 odpůrce doplnil, že předmětem napadené úpravy byla změna prostorového uspořádání z funkce SV-B, tj. z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území B na funkci SV-C, tj. na všeobecně smíšené s kódem míry využití území C, a to na předmětných pozemcích. Regulativ funkčního využití plochy SV - všeobecně smíšené na předmětných pozemcích tedy napadenou úpravou nedoznal žádných změn. Napadená úprava tedy na předmětných pozemcích pouze zvýšila o jeden stupeň z celkových jedenácti kód míry využití území. Ve zbytku původní plochy zůstala funkce SV-B. Podle odpůrce se tak jedná o drobnou změnu.
27. Odpůrce poukázal na územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, schválený usnesením č. 10/05 Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 9. 9. 1999, ve znění všech pozdějších změn (dále též „Územní plán“), který stanovuje pro plochy SV - všeobecně smíšené funkční využití, tj. hlavní využití, přípustné využití, podmíněně přípustné využití a nepřípustné využití. Územní plán dále v oddíle 7 (podmínky prostorového uspořádání) mj. stanovuje míru využití ploch včetně kódu míry využití území.
28. Podle odpůrce tak z dané části Územního plánu mj. vyplývá, že kód míry využití území stanovuje závazné hodnoty nejvyššího přípustného a podmíněně přípustného koeficientu podlažních ploch a koeficientu zeleně. Průměrná podlažnost a typický charakter zástavby jsou však pouze informativní a nejsou závazné. Pokud tedy navrhovatelé brojí proti počtům podlaží hypotetických budoucích stavebních záměrů na předmětných pozemcích, Územní plán, tzn. ani napadená změna U 1172/02, ale tyto závazně nestanovuje a s ohledem na zákonem stanovenou podrobnost územního plánu, by tak dle odpůrce závazně ani činit nemohl.
29. K otázce pořízení a vydání OOP a napadené úpravy odpůrce uvedl, že Územním plánem daná míra využití ploch, resp. kód míry využití území (A až K), byly historicky zahrnuty do směrné, a nikoliv závazné části Územního plánu. Změny (úpravy) kódů míry využití území tak nebyly měněny formalizovaným postupem předepsaným stavebním zákonem pro změny územního plánu (§ 43 až 55b stavebního zákona) formou opatření obecné povahy, ale byly měněny méně formalizovanou úpravou Územního plánu v souladu s § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona, který v § 188 odst. 3 stanoví „*Při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů*“. Jednalo se přitom o dlouhodobou a stabilizovanou správní praxi, která byla uplatňována i v Brně, Českých Budějovicích a dalších velkých městech. Odpůrce shora uvedenou praxi změnil v souvislosti s právním názorem uvedeným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 AOs 2/2013 - 116. V této souvislosti změnou Územního plánu odpůrce stanovil kód míry využití území, kterému odpovídají mj. závazné hodnoty nejvyššího přípustného koeficientu podlažních ploch a koeficientu zeleně, jako závazný (resp. začlenil kód míry využití území jako podmínku prostorového uspořádání do závazné části Územního plánu) a jeho změny jsou proto již prováděny změnou Územního plánu a vydávány formou opatření obecné povahy. Tím se zásadně zvýšila možnost dotčených osob zapojit se aktivně do procesu pořizování změn Územního plánu spočívajících ve změnách kódu míry

využití území. Nejinak tomu bylo v rámci pořizování, schvalování a vydání (dále též „pořizování“) změny U 1172/02.

30. Dle odpůrce pořizování změny U 1172/02 proběhlo zcela v souladu s právními předpisy. Navrhovatelé ani nikdo jiný v rámci pořizování změny U 1172/02 nepodali ani připomínky, ani námitky.
31. Odpůrce dále namítl aktivní procesní legitimaci původního navrhovatele g) s tím, že bydliště ve stavbě č. p. 31, která je součástí pozemku parc. č. XE v katastrálním území X, jež je ve vlastnictví navrhovatelky f), jeho aktivní procesní legitimaci nezakládá.
32. *K návrhovému bodu, že změna U 1172/02 nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem (porušení 3. kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy),* odpůrce vyjádřil přesvědčení, že proces pořizování změny U 1172/02 byl zcela v souladu s právními předpisy a návrhový bod tak není důvodný. Zopakoval, že jediným předmětem změny U 1172/02 byla změna prostorového uspořádání na předmětných pozemcích z funkce SV - B, tj. z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území B na funkci SV-C, tj. na všeobecně smíšené s kódem míry využití území C. Uvedená skutečnost z napadené úpravy jednoznačně a bezrozporně vyplývá. Změna U 1172/02 je v tomto směru rovněž řádně odůvodněna. Odpůrce konstatoval, že územní plán neumísťuje, ani nepovoluje žádné konkrétní stavební záměry. Pokud by tak učinil, učinil by tak v rozporu s právními předpisy, jelikož by překročil míru podrobnosti územního plánu. K podrobnosti územního plánu poukázal na znění § 43 odst. 3 stavebního zákona a na přílohu č. 7 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále též „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Zastupitelstvo odpůrce v rámci pořizování změny U 1172/02 nerozhodlo, že by se uvedená změna měla pořádit s prvky regulačního plánu ve smyslu § 61 stavebního zákona. Výjimka upravená v § 43 odst. 3 větě druhé stavebního zákona, se proto pro posuzovanou změnu U 1172/02 nepoužije.
33. Z toho dle odpůrce vyplývá, že pokud by změna U 1172/02 měla umístit a/nebo povolit konkrétní stavební záměr, nebo pokud by měla limitovat budoucí využití předmětných pozemků na konkrétní stavební záměr, pak by se jednalo o podrobnost, která náleží regulačnímu plánu nebo konkrétnímu územnímu rozhodnutí o umístění stavby, nikoliv však o podrobnost, která je předepsána územnímu plánu. Byla by tedy v rozporu s právními předpisy. Odpůrce proto nemohl v rámci pořizování změny U 1172/02 závazně posuzovat, umísťovat nebo povolovat jakýkoliv hypotetický budoucí stavební záměr na předmětných pozemcích. Hypotetická tvrzení navrhovatelů o možné budoucí zástavbě předmětných pozemků tak náleží až do případných budoucích navazujících řízení, v jejichž rámci bude umístěn a povolen konkrétní stavební záměr na předmětných pozemcích a kde budou mít navrhovatelé postavení účastníků řízení. Není přitom dle odpůrce pravdou, že by navrhovatelé nemohli v rámci navazujících řízení účinně bránit svá práva. Změna U 1172/02 sice nestanovila, že na předmětných pozemcích bude konkrétní stavební záměr a „nezezávaznila“ podkladovou studii, nicméně např. z hlediska kontinuity vyjádření, stanovisek a závazných stanovisek se lze domnívat, že za nezměněných podmínek, pokud by bylo na předmětných pozemcích v budoucnu požádáno o umístění a

povolení právě zmiňovaných 15 rodinných domů, pak by takový stavební záměr nebyl pravděpodobně z hlediska dotčených orgánů problematický.

34. Odpůrce přisvědčil tvrzení navrhovatelů, že osoba zúčastněná na řízení v rámci svého podnětu, kterým navrhla pořízení změny územního plánu, přiložila podkladovou studii, a to jako jeden z nezávazných podkladů pro pořízení této změny. To však neznamená, že by se tato podkladová studie následně po vydání napadené úpravy stala součástí územního plánu a stanovila v územním plánu na předmětných pozemcích zvláštní limity, které by evidentně překračovaly zákonné možnosti územního plánu. Navrhovatelé přitom sami přiznávají, že tato podkladová studie není pro budoucí rozhodování v území, tj. na předmětných pozemcích, závazná. Pokud si navrhovatelé v rámci pořizování změny U1172/02 mysleli opak, pak se mýlili. Takový omyl však není důvodem pro zrušení napadené úpravy. Odpůrce uvedl, že změna U 1172/02 vytvořila předpoklad pro možnost umístit na předmětných pozemcích např. právě zmiňovaných 15 rodinných domů. O jaký stavební záměr a zda vůbec však bude nakonec na předmětných pozemcích požádáno, nebylo v době vydání OOP možné odhadnout.
35. *K návrhovému bodu, že změna U 1172/02 je v rozporu se zákonem, konkrétně s ochranou životního prostředí,* odpůrce uvedl, že dotčený orgán státní správy na úseku ochrany životního prostředí (OOP MHMP) nevydal negativní stanovisko, ale v procesu pořizování změny U 1172/02 tuto změnu pouze nedoporučil. Dále odpůrce konstatoval, že v rámci pořizování změny U 1172/02 nebylo ze strany žádného dotčeného orgánu vydáno žádné negativní stanovisko, která by způsobila nemožnost napadenou úpravu schválit a vydat. Zopakoval, že změna neměnila funkční využití území (před i po změně byly předmětné pozemky zahrnuty do plochy s využitím SV - všeobecně smíšené), došlo pouze ke zvýšení kódu míry využití území na předmětných pozemcích o jeden stupeň z jedenácti. Možnosti a podmínky umístění případného budoucího již zcela konkrétního stavebního záměru budou přitom předmětem až navazujících řízení. OOP MHMP se z hlediska ochrany ovzduší v rámci procesu pořizování změny U 1172/02 vyjadřoval opakovaně, avšak žádné jeho vyjádření nebo stanovisko nebylo negativní. K tomu odpůrce poukázal např. na vyjádření OOP MHMP ze dne 9. 8. 2013, sp. zn. S-MHMP-0732382/2013/1/OZP/VI, dále na stanovisko ze dne 7. 3. 2017, č. j. MHMP 180601/2017, sp. zn. S-MHMP 180601/2017, dále na stanovisko ze dne 23. 5. 2019, č. j. MHMP 577310/2019, sp. zn. S-MHMP 577310/2019 OCP, a citoval z nich. Dodal, že posledně zmíněné jde nad rámce podrobnosti územního plánu a bude tedy řešeno v navazujících správně-povolovacích procesech, ve kterých bude OOP MHMP dotčeným orgánem státní správy a bude mj. z hlediska veřejného zájmu na ochraně ovzduší podávat závazné stanovisko k již konkrétnímu umísťovanému a povolovanému záměru. Vyjádření OOP MHMP proto nepředstavovalo negativní stanovisko ve smyslu § 4 odst. 2 stavebního zákona. Ve stanovisku ze dne 11. 11. 2020, č. j. MHMP 1687558/2020, sp. zn. S-MHMP 1687556/2020, OOP MHMP, pokud jde o změnu U 1172/02, odkázal na svá předchozí vyjádření, a mj. učinil závěr, že: „*Odbor ochrany prostředí MHMP, oddělení ochrany ovzduší respektuje vyhodnocení pořizovatele územně plánovací dokumentace vypracovaných stanovisek k výše uvedeným změnám s tím, že stanoviska z hlediska ochrany ovzduší ke stavbám vyplývajících ze změn U 1172/02 a U 1289/02 budou uplatněna v následném územním a stavebním řízení.*“

36. *K návrhovým bodům, že změna U 1172/02 je v rozporu se zákonem, konkrétně s památkovou ochranou, charakterem lokality, ochranou kulturního dědictví, Zásadami územního rozvoje a s regulací dopravy* odpůrce konstatoval, že tvrzení navrhovatelů v citovaných návrhových bodech jsou předčasná, protože změna U 1172/02 neumísťuje ani nepovoluje žádný konkrétní stavební záměr. Argumentace navrhovatelů směřuje až do navazujících řízení, tj. do územního a stavebního řízení, jejichž předmětem bude posouzení již zcela konkrétního stavebního záměru. Zopakoval, že změna U 1172/02 byla změnou drobnou, která neměnila funkční využití předmětných pozemků, ale pouze zvýšila o jeden stupeň kód míry využití území, který stanovuje maximální, nikoliv však povinné, využití uvedené plochy. Skutečnost, že navrhovatelé v návrhu opakovaně uvedli, že proti případnému umístění a povolení rodinných domů na předmětných pozemcích nic nenamítají, svědčí o tom, že jim změna U 1142/02, pokud budou v budoucnu předmětné pozemky využity uvedeným způsobem, nevadí. Vadí jim až možné jiné budoucí využití předmětných pozemků. Uvedené proto není předmětem územního plánu, tj. změny U 1172/02 a navrhovatelé vyvolané řízení o návrhu na zrušení OOP, ale právě až navazujících řízení, jejichž předmětem bude posouzení již zcela konkrétního stavebního záměru. Pokud navrhovatelé odkazují na pořizovaný Metropolitní plán, ten prozatím nebyl schválen a vydán a nemá tedy právní účinky. Navíc mezi Územním plánem ve znění změny U 1172/02 a Metropolitním plánem není podle názoru odpůrce rozpor. Tvrzení navrhovatelů o údajném rozporu změny U 1172/02 se Zásadami územního rozvoje jako nadřazenou územně plánovací dokumentací považoval odpůrce za obecné a nezdůvodněné a uvedl, že je změna U 1172/02 se Zásadami územního rozvoje zcela v souladu. Doplnil, že dle § 101 odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu.
37. *K návrhovému bodu o neproporcionality změny U 1172/02* odpůrce konstatoval, že jelikož navrhovatelé nepodali v rámci pořizování změny U 1172/02 ani připomínky ani námítky, tzn., že se procesu aktivně neúčastnili, nemohou dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho změny úspěšně namítat neproporcionality zvoleného řešení. K tomu odkázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23. Dle odpůrce je změna U 1172/02 v souladu se zásadou proporcionality, a to jak proporcionalitou v širším, tak užším smyslu.
38. V závěru odpůrce připomněl, že správní soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územního plánu nebo jeho změny by měly přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku. Opačný postup by vedl k porušení práva obce na samosprávu.
39. S ohledem na uvedené odpůrce navrhl, aby soud návrh na zrušení opatření obecné povahy jako nedůvodný zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

40. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy odmítla tvrzení navrhovatelů, že by napadené OOP bylo vydáno, resp. odůvodněno tím,

že na předmětných pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XE v katastrálním území X, které jsou ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, má být vybudováno 15 rodinných domů, a to na základě podkladové studie předložené osobou zúčastněnou na řízení. Osoba zúčastněná na řízení konstatovala, že z podstaty územního plánu tak, jak je definován právními předpisy, vyplývá, že není určen k tomu, aby limitoval či jinak určoval podobu výstavby v konkrétním území s takovou podrobností, že by ji limitoval výstavbou konkrétního počtu konkrétních domů na základě konkrétní studie. Území plán stanoví pouze obecné limity využitelnosti území, což se v posuzovaném případě také stalo, a to formou nového vymezení prostorového uspořádání dotčeného území tak, že nově spadá do funkční plochy SV-C namísto původní SV-B. Které druhy staveb obecně je možné na předmětných pozemcích postavit a jak je lze využít, je podle názoru osoby zúčastněné na řízení dáno regulací funkční plochy SV-C s tím, že na úrovni územního plánu či jeho změny nepřipadá v úvahu jakákoli další podrobnější limitace, natož limitace vazbou na konkrétní podkladovou studii.

41. Osoba zúčastněná na řízení podotkla, že záměr provést předmětnou změnu územního plánu byl řádně oznámen a jeho změna prošla řádným schvalovacím procesem. Navrhovatelé se jej mohli účastnit a mohli vznášet námitky, což neučinili.
42. Osoba zúčastněná na řízení závěrem navrhla, aby soud návrh na zrušení opatření obecné povahy jako nedůvodný zamítnul.
43. Od avizovaného podrobnějšího vyjádření ke konkrétním bodům návrhu na zrušení OOP osoba zúčastněná na řízení podáním ze dne 17. 8. 2022 upustila, když současně odkázala na vyjádření odpůrce doručené soudu dne 8. 8. 2022, s jehož obsahem se ztotožňuje.

V. Jednání před soudem

44. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
45. Zástupce navrhovatelů odkázal na obsah podaného návrhu a zdůraznil, že jádrem argumentace navrhovatelů je přijetí napadené úpravy v rozporu se zákonem a nedostatečné odůvodnění napadené úpravy v OOP.
46. Odpůrce odkázal na svá vyjádření, zejména na doplnění vyjádření z 5. 8. 2022 a ve stručnosti shrnul zásadní argumenty, které v podáních uvedl. Zopakoval, že napadenou úpravou došlo pouze ke zvýšení kódu míry využití území, a to o 1 stupeň z celkových 11 možných. Regulativ funkčního využití území zůstal stejný, tj. SV - všeobecně smíšený. Řízení a vydání napadené změny proběhlo dle názoru odpůrce zcela v souladu s právními předpisy. Navrhovatelé v rámci pořizování změny nepodali žádné připomínky ani žádné námitky. Napadená změna neumísťuje ani nepovoluje žádné konkrétní stavební záměry. Pokud by tak učinila, učinila by tak v rozporu se zákonem, protože by překročila míru podrobnosti územního plánu. Podkladová studie, kterou vlastník předmětných pozemků předložil s návrhem na změnu územního plánu, byla pouze jedním z nezávazných podkladů pro pořizování změny. Tato podkladová studie se nestala součástí územního plánu ani limitem, který by určil, jaký konkrétní záměr může být na předmětných pozemcích umístěn a povolen. Odpůrce dále uvedl, že OOP MHMP nevydal v rámci procesu postupu pořizování napadené úpravy negativní stanovisko. Tento dotčený orgán napadenou změnu pouze nedoporučil a ve svém posledním stanovisku uvedl, že závazná stanoviska ke

konkrétním stavbám a pozemkům budou uplatněna až v následujícím řízení. K tvrzení navrhovatelů ohledně údajného rozporu změny s památkovou ochranou, s charakterem lokality, s ochranou kulturního dědictví a s regulativy dopravy, v rámci kterých navrhovatelé znovu pracují s konkrétními hypotetickými stavebními záměry, odpůrce zopakoval, že tato argumentace je předčasná, protože změna neumísťuje ani nepovoluje žádné konkrétní záměry. K tvrzení neproporcionality změny odpůrce konstatoval, že jelikož navrhovatelé nepodali námitky a připomínky, podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nemohou tvrdit, že změna je v rozporu se zásadou proporcionalitou.

47. Osoba zúčastněná na řízení odkázala na své písemné vyjádření a v podrobnostech se připojila ke stanovisku odpůrce.
48. Zástupce navrhovatelů závěrem navrhl, aby soud napadené OOP v rozsahu změny U 1172/02 zrušil a přiznal navrhovatelům náhradu nákladů řízení.
49. Navrhovatel b) závěrem doplnil, že stejně jako ostatní navrhovatelé, jejichž nemovitosti přímo sousedí s předmětnými pozemky, považuje napadenou úpravu za nikoli drobnou, ale podstatnou z hlediska dotčení jeho práv. V Metropolitním plánu i v plánech městské části Praha 17 je uvažováno o nízké zástavbě s mírou využití plochy SV-B. Jedná se o území starých X s charakterem venkovského prostředí, které je využíváno pro víkendové vycházky. Z petice, kterou místní obyvatelé zorganizovali během poměrně krátkého období, lze vidět, že zájem lidí, kteří bydlí v nejbližším okolí je, aby k napadené úpravě nedošlo, protože se jich dotýká. V místě žijí tradiční rodiny, který tam mají stovky let své majetky, a je pro ně naprosto nepřijatelná představa, aby v historické lokalitě starých X vyrostly nějaké vícepatrové objekty. Nevidí žádný důvod pro navyšování koeficientu a narušení charakteru celé oblasti.
50. Odpůrce závěrem navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl. V reakci na navrhovatele b) uvedl, že z aktuálně platného a účinného Územního plánu vyplývá, že kód míry využití území stanovuje závazně hodnoty nejvyššího přípustného a podmíněně přípustného koeficientu podlažních ploch a koeficientu zeleně. Nic jiného není závazné. Pokud navrhovatelé hovoří o počtu podlaží budoucí zástavby a o tom, jaká má být struktura té zástavby, pak se jedná o argumenty, které by měly směřovat až do navazujících řízení o umístění konkrétních stavebních záměrů. Pokud jde o odkaz na Metropolitní plán, tak ten sice je ve vysokém stádiu rozpracovanosti, nicméně v současnosti není účinný a platný.
51. Návrhy na provedení důkazů, označené navrhovateli, městský soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť obsah spisového materiálu předloženého odpůrcem, z něhož soud při přezkumu zákonnosti napadeného OOP dle § 101b odst. 3 s. ř. s. obligatorně vychází, s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

52. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž byl dle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.

53. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
54. Dne 28. 5. 2021 nabylo postupem podle § 55c stavebního zákona účinnosti opatření obecné povahy č. 96/2021 – změny vlny 02 úprav Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, vydaného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 25/7 ze dne 18. 3. 2021 v rozsahu změny – úpravy U 1172/02, týkající se změny prostorového uspořádání (míry využití ploch) na předmětných pozemcích z funkce SV-B na funkci SV-C. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které je účinné. Tato podmínka řízení je tak splněna. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé v návrhu jednoznačně vymezili, čeho se domáhají. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. Návrh je též včasný, neboť byl podán v jednoleté lhůtě od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. (návrh byl doručen do datové schránky soudu dne 27. 5. 2022). Návrh na zrušení OOP tak splňuje podmínky řízení ve smyslu § 101a s. ř. s. a násl. tak, aby mohl být soudem projednán.

Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

55. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že *[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
56. Při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele je nutno rozlišovat mezi jeho aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a aktivní věcnou legitimací, která se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu.
57. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, „*aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho částí je ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti*“. Rozšířený senát dále dovodil, že „*v případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v*

jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci“. K otázce aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části rozšířený senát konstatoval, že „[b]ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňených případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.“

58. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, naproti tomu „věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se pak zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost.“
59. Aby bylo možné učinit závěr o aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je nezbytné, aby navrhovatelé tvrdili skutečnosti, které budou reflektovat napadené opatření obecné povahy. Musí tedy existovat alespoň minimální možnost, že napadené opatření obecné povahy je v teoretické rovině schopné vést k takovým dopadům do právní sféry navrhovatelů, které tito tvrdí. Aktivní procesní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech.
60. Pokud tedy jde o procesní postavení navrhovatelů – jejich procesní legitimaci, tedy oprávnění podat návrh, nikoli aktivní věcnou legitimaci, tedy oprávněnost návrhu (srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56), nemá městský soud pochyb o tom, že navrhovatelům svědčí.
61. V nyní projednávané věci soud ze spisového materiálu ověřil, že navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí sousedících s pozemky v katastrálním území X dotčenými napadenou změnou U 1172/02. Současně navrhovatelé namítají, že v důsledku vydání napadené úpravy došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jejich práv, zejména do práva vlastnického. Pojem „dotčenost“ je ve smyslu stávající judikatury správních soudů nutno vykládat širším způsobem, než jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního

plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.

62. Dotčení na svých právech přitom s ohledem právě na vlastnický vztah k sousedícím nemovitostem nemuseli navrhovatelé nijak zvlášť prokazovat, neboť toto dotčení je implicitně obsaženo právě ve skutečnosti existence vlastnického práva. Takové dotčení na právech je myslitelné, a zakládá proto aktivní procesní legitimaci navrhovatelů. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelů a) až f) k podání návrhu na zrušení OOP ostatně odpůrce ani nikterak nezpochybňoval.
63. Odpůrce vznesl námitku nedostatku aktivní procesní legitimace pouze ve vztahu k původnímu navrhovateli g). Vzhledem k tomu, že navrhovatel g) nezaplatil v soudem stanovené lhůtě soudní poplatek z podaného návrhu, soud usnesením ze dne 30. 8. 2022, č. j. 9A 48/2022 – 122, řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 96/2021 v rozsahu změny – úpravy U 1172/02, ve vztahu k navrhovateli g) podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích zastavil a námitku nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele g), kterou vznesl odpůrce, blíže nevypořádával.

Samotný přezkum napadeného OOP

64. Napadená úprava představuje změnu, resp. úpravu Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením č. 10/05 Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 1999.
65. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Pro územní rezervy se použije § 36 odst. 1 obdobně. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*
66. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*
67. Podle § 43 odst. 4 poslední věta stavebního zákona *územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Stejná forma se tedy uplatní i pro následné změny resp. úpravy dříve vydaného územního plánu.*

68. Soud se nejdříve zabýval navrhovatelí uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadené úpravy. Obecně je nepřezkoumatelnost rozhodnutí natolik závažnou vadou, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji navrhovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (srov. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).
69. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008-136, *„I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“*
70. Dle Nejvyššího správního soudu se však přezkoumatelností opatření obecné povahy soud podrobněji zabývá jen u těch napadených částí opatření, u kterých tuto námitku navrhovatel uplatnil v konkrétnější podobě, anebo tam, kde nepřezkoumatelnost opatření brání jeho posouzení v rozsahu uplatněného návrhového bodu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 7/2021-44, bod 33).
71. V daném případě navrhovatelé namítli nedostatek rozhodovacích důvodů způsobujících nepřezkoumatelnost napadené úpravy, když odůvodnění napadené úpravy obsažené v příloze č. 3 se omezuje na pouhé shrnutí dosavadního postupu při pořízení změny územního plánu a na vyhodnocení souladu návrhu změny územního plánu podle § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, aniž by bylo specifikováno, z jakého konkrétního důvodu ke změně dochází, přičemž z procesu pořizování úpravy je zjevné, že důvodem pro změnu je výstavba 15 rodinných domů X v X. Jako důvod pro změnu z funkčního využití území SV - B na funkční využití SV - C uvádí odpůrce pouze výstavbu 15 rodinných domů, která není závazná, přičemž v odůvodnění samotné napadené úpravy jsou obsažena pouze dosavadní procení aspekty jejího pořizování. Je však nezbytné, aby v odůvodnění napadené úpravy odpůrce uvedl, jaká je její skutečná regulace, a nikoliv jak je kamuflována za výstavbu 15 rodinných domů.
72. Podle obsahu spisového materiálu je z výrokové části napadené úpravy U 1172/02 zjevné, že hlavní cíl návrhem dotčené změny odpůrce stanovil takto:
*„změna prostorového uspořádání z funkce:
všeobecně smíšené s kódem míry využití území B /SV-B/
na funkci: všeobecně smíšené s kódem míry využití území C /SV-C/
Výstavba 15-ti rodinných domů X.“*
73. V textové části odůvodnění napadené úpravy U 1172/02 je v bodě F. obsaženo *„Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty“*. Z něj vyplývá, že *„Návrh změny byl na základě schváleného zadání zpracován invariantně. Podkladem pro změnu byla studie „X – X_PRAHA 17, soubor rodinných domů“, zpracovatel QARTA ARCHITEKTURA. Změna navyšuje míru využití území z kódu „B“ ve funkční ploše /SV/ na kód „C“ z důvodu výstavby 15-ti rodinných domů X. Navržený kód „C“ umožní lepší využití řešeného území. Lokalita se nachází v zastavěném a zastavitelném území. Změnou nedojde k rozšíření zastavitelného území. Změna nemění koncepci dopravní infrastruktury ani koncepci technické infrastruktury. Změna nemění koncepci občanského vybavení ani koncepci veřejných prostranství. Změna nemění územní systém ekologické stability ani celoměstský systém zeleně. Změna se netýká žádných dalších limitů ochrany přírody. Změna nevyvolává zábor ZPF. Výměra měněných*

ploch dle míry využití území: SV/C 8 842 m², celková výměra měněných ploch 8 842 m².“ (pozn. v bodech 72. a 73. zvýraznění doplněno soudem).

74. Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, schválený usnesením č. 10/05 Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 9. 9. 1999, stanovuje pro plochy SV - všeobecně smíšené funkční využití:

75. *Hlavní využití:*

Plochy pro umístění polyfunkčních staveb nebo kombinaci monofunkčních staveb pro bydlení, obchod, administrativu, kulturu, veřejné vybavení, sport a služby, při zachování polyfunkčnosti území.

76. *Přípustné využití:*

Polyfunkční stavby pro bydlení a občanské vybavení v souladu s hlavním využitím, s převažující funkcí od nadzemního podlaží výše (např. bydlení či administrativa v případě vertikálního funkčního členění s obchodním parterem), obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 8 000 m², stavby pro administrativu, kulturní a zábavní zařízení, školy, školská a ostatní vzdělávací a vysokoškolská zařízení, mimoškolní zařízení pro děti a mládež, zdravotnická zařízení, zařízení sociálních služeb, zařízení veřejného stravování, ubytovací zařízení, církevní zařízení, stavby pro veřejnou správu, sportovní zařízení, drobná nerušící výroba a služby, hygienické stanice, veterinární zařízení v rámci polyfunkčních staveb a staveb pro bydlení, čerpací stanice pohonných hmot bez servisů a opraven jako nedílná část garáží a polyfunkčních objektů, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, malé sběrné dvory.

Drobné vodní plochy, zeleň, cyklistické stezky, pěší komunikace a prostory, komunikace vozidlové, plošná zařízení technické infrastruktury v nezbytně nutném rozsahu a liniová vedení technické infrastruktury.

Parkovací a odstavné plochy, garáže.

77. *Podmíněně přípustné využití:*

Monofunkční stavby pro bydlení nebo občanské vybavení v souladu s hlavním využitím v odůvodněných případech, s přihlédnutím k charakteru veřejného prostranství a území definovanému v ÚAP. Víceúčelová zařízení pro kulturu, zábavu a sport, obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 20 000 m², zařízení záchranného bezpečnostního systému, veterinární zařízení, parkoviště P+R, čerpací stanice pohonných hmot, dvory pro údržbu pozemních komunikací, sběrné dvory, sběrný surovin, zahradnictví, stavby pro drobnou pěstitelskou činnost a chovatelství.

Pro podmíněně přípustné využití platí, že nedojde k znehodnocení nebo ohrožení využitelnosti dotčených pozemků.

78. *Nepřípustné využití:*

Nepřípustné je využití neslučitelné s hlavním a přípustným využitím, které je v rozporu s charakterem lokality a podmínkami a limity v ní stanovenými nebo je jiným způsobem v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

79. Územní plán dále v oddílu 7 (podmínky prostorového uspořádání) mj. stanovuje míru využití ploch:
80. V rozvojovém území je zpravidla stanovena nejvyšší přípustná míra využití pro plochy kategorie obytné (OB a OV), smíšené (SV a SMJ), a ve vybraných případech u ploch výroby a služeb (VN a VS) a zvláštní komplex občanského vybavení (ZOB a ZVO).
81. Kód míry využití území je uveden ve výkresu č. 4. Tomu odpovídající závazné hodnoty nejvyššího přípustného a podmíněně přípustného koeficientu podlažních ploch (KPP a KPPp) a koeficientu zeleně (KZ) jsou uvedeny v tabulce.
82. Pro kód míry využití plochy „B“ je KPP stanoven hodnotou 0,3; KPPp je stanoven hodnotou 0,5; KZ je stanoven a/ hodnotou 0,5 při průměrné podlažnosti 1 s typickým charakterem zástavby: přízemní rozvolněná zástavba; b/ hodnotou 0,65 při průměrné podlažnosti 2 s typickým charakterem zástavby: rozvolněná zástavba; c/ hodnotou 0,75 při průměrné podlažnosti 3 a více s typickým charakterem zástavby: velmi rozvolněná zástavba.
83. Pro kód míry využití plochy „C“ je KPP stanoven hodnotou 0,5; KPPp je stanoven hodnotou 0,8; KZ je stanoven a/ hodnotou 0,3 při průměrné podlažnosti 1 s typickým charakterem zástavby: přízemní zástavba, halové stavby; b/ hodnotou 0,45 při průměrné podlažnosti 2 s typickým charakterem zástavby: nízkopodlažní zástavba; c/ hodnotou 0,55 při průměrné podlažnosti 3 a více s typickým charakterem zástavby: převážně nízkopodlažní zástavba.
84. Mezi úkoly územního plánování patří podle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání. K úkolům územního plánování patří podle § 19 odst. 1 písm. b), e) stavebního zákona též stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území a stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.
85. Podle § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.
86. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že odůvodnění napadené úpravy postrádá bližší konkretizaci skutečností, z nichž plyne odpůrcův závěr o „lepší *využití* řešeného území“, dojde-li k navýšení míry využití území z kódu „B“ ve funkční ploše /SV/ na kód „C“.

Z odůvodnění napadené úpravy není vůbec patrné, v jakých parametrech má být v důsledku navýšení míry využití území z kódu „B“ ve funkční ploše /SV/ na kód „C“ řešené území lépe využito a jak úprava odpovídá charakteru okolní zástavby, proč je stávající územním plánem stanovená míra využití území kód „B“ ve funkční ploše /SV/ na předmětných pozemcích nevyhovující, jaké jsou konkrétní důvody napadené úpravy vzhledem k charakteristice a hodnotě dotčeného území ani jakými podklady a úvahami se odpůrce řídil. Skutečné důvody zvolené regulace se pak nepodávají ani ze správního spisu.

87. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že i v odůvodnění OOP je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136).
88. Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám navýšení míry využití území z kódu „B“ ve funkční ploše /SV/ na kód „C“ na předmětných pozemcích odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v rozsahu napadené úpravy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným.
89. Nutno zdůraznit, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti této části odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, coby orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti.
90. Soud má tedy za to, že OOP je v rozsahu napadené úpravy z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů nezákonné, což musí vést k jeho zrušení.
91. Navrhovatelé své námitky směřující proti napadenému OOP dále rozčlenili do návrhových bodů ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
92. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích:
 - a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
 - b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);

- c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
 - d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
 - e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
93. Vedle postupu soudního přezkumu ukládá judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, nebo ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88) i Ústavního soudu, krajským soudům jistou míru zdrženlivosti. V nálezu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 Ústavní soud vyslovil, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Přiměřeně pak lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávány v samostatné působnosti obce.
94. Vydání opatření obecné povahy je výkonem veřejné moci, současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy tedy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Územní samospráva tak zahrnuje i rozhodování o rozvoji území příslušného územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Územní samospráva je tedy v takovém rozsahu v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů.
95. Z uvedeného vyplývá, že přezkum vydaného opatření obecné povahy je třeba přísně podřídít shora uvedenému algoritmu vytýčenému Nejvyšším správním soudem, a to pouze v rozsahu podaného návrhu.
96. Městský soud tedy při přezkoumávání napadeného OOP v rozsahu napadené úpravy postupoval podle uvedeného algoritmu a postupně se dále zabýval jednotlivými důvody, pro které navrhovatelé navrhli zrušení napadeného OOP, když dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu.
- a) Přezkum pravomoci odpůrce vydat napadené OOP; b) zákonem vymezené meze působnosti odpůrce (jednání ultra vires)*
97. V případě prvních dvou kroků zmiňovaného postupu navrhovatelé žádné výhrady nevznesli a ani městský soud nemá žádné pochybnosti o tom, že Zastupitelstvo hl. m. Prahy bylo oprávněno předmětnou změnu územního plánu vydat, a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti.

c) procesní postup při vydání napadeného OOP

98. Po přezkumu zákonnosti třetího kroku algoritmu soud považuje návrh navrhovatelů rovněž za důvodný.
99. Je třeba mít na zřeteli, že předmětem přezkumu je změna územního plánu, který podle § 43 odst. 3 stavebního zákona v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje, stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání. Územní plán řeší koncepci uspořádání krajiny a veřejné infrastruktury. Územní plán řeší celé území obce. Představuje relativně obecný nástroj územního plánování, který má za úkol upravit využití území jako celku.
100. Pokud by napadená úprava měla závazně posoudit, umístit a/nebo povolit konkrétní stavební záměr, nebo pokud by měla limitovat budoucí využití dotčených pozemků na konkrétní stavební záměr, pak by se jednalo o podrobnost, která náleží regulačnímu plánu ve smyslu § 61 stavebního zákona nebo konkrétnímu územnímu rozhodnutí o umístění stavby, nikoliv však o podrobnost, která je předepsána územnímu plánu. Taková úprava by pak byla v rozporu s právními předpisy.
101. Z „Komplexního zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty“ ani ze zbývajících textových částí odůvodnění napadené úpravy U 1172/02 přitom nevyplývá, z jakého důvodu označil odpůrce ve výrokové části napadené úpravy za hlavní cíl změny vedle „změny prostorového uspořádání z funkce: všeobecně smíšené s kódem míry využití území B /SV-B/ na funkci: všeobecně smíšené s kódem míry využití území C /SV-C/“ též „Výstavbu 15-ti rodinných domů X“. O tom, že odpůrce v této otázce nemá doposud jasno, ostatně svědčí i jeho vyjádření k návrhu, v němž odpůrce konstatuje – a v tom mu soud plně přisvědčuje –, že „územní plán neumísťuje, ani nepovoluje žádné konkrétní stavební záměry. Pokud by tak učinil, učinil by tak v rozporu s právními předpisy, jelikož by překročil míru podrobnosti územního plánu“ (bod 17. vyjádření) a dále že „pokud by Změna U 1172/02 měla umístit a/nebo povolit konkrétní stavební záměr, nebo pokud by měla limitovat budoucí využití Pozemků na konkrétní stavební záměr, pak by se jednalo o podrobnost, která náleží regulačnímu plánu nebo konkrétnímu územnímu rozhodnutí o umístění stavby, nikoliv však o podrobnost, která je předepsána územnímu plánu. Byla by tedy v rozporu s právními předpisy.“ (bod 23. vyjádření). Ze spisového materiálu je však nepochybné, že odpůrce napadenou úpravou budoucí využití předmětných pozemků na konkrétní stavební záměr „Výstavba 15-ti rodinných domů X“ ve výrokové části limitoval.
102. Schválení zahájení pořizování změny U 1172/02 bylo realizováno na základě usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 19/28 ze dne 15. 9. 2016, přičemž v rámci přílohy č. 4 byla předmětná změna vymezena účelem „Výstavby 15 rodinných domů X“.
103. V průběhu projednávání návrhu napadené úpravy tedy byla jak veřejnosti, tak i dotčeným orgánům prezentována napadená úprava s cílem realizace 15 rodinných domů, což vyplývá jak z konkrétních dokumentů ve správním spise, tak i ze samotné výrokové části a textové části odůvodnění napadené úpravy. Např. v oznámení Městské části Praha 17 ze dne 1. 7. 2020, sp. zn. ÚMČP17 010328/2020/OÚRI/TI, je uvedeno: „Na základě veřejné vyhlášky – oznámení o zahájení řízení o vydání změn vlny 02 úprav ÚP SÚ MHP Vám sdělujeme, že v souladu s usnesením Us RMČ 000038/2013 Rady městské části Praha 17 ze dne 3. 4. 2013 i nadále souhlasíme s vydáním změny vlny 02 úpravy U 1172/02 spočívající ve změně z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území B/SV-B/ na funkci všeobecně smíšenou s kódem

míry využití území C /SV-C/ za účelem výstavby 15-ti rodinných domů při ulici X v Praze – X na pozemcích č. parc. XA, XB, XC, XE k. ú. X.“ Dotčený orgán Pražská plynárenská distribuce a.s. pak ve stanovisku ze dne 17. 7. 2020 sděluje, že „Co se týká plánované výstavby, jsou významnějšími úpravami: ... U 1172/02 – Výstavba 15-ti rodinných domů severozápadně od ul. X, Praha 17 – X ... V případě všech uvedených úprav ÚP je plynofikace staveb bezproblémově realizovatelná...“ Rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj se vyjadřuje ke konkrétnímu stavebnímu záměru, když uvádí ve svém stanovisku ze dne 12. 3. 2020, č. j. MMR – 14528/2020-81-1 „Posuzovanými návrhy jsou návrhy změn ... U 1172/02 – k.ú. X (výstavba 15-ti rodinných domů X); změna z B/SV-B/ na C/SV-C/; 0,8842 ha“.

104. Dotčené orgány, které se měly k danému záměru na změnu územního plánu vyjadřovat, se tak vyjadřovaly nikoli k záměru obecně, ale k záměru s předmětem/cílem „Výstavba 15 rodinných domů X“. Pokud dotčené orgány vyslovily souhlas s vydáním změny vlny 02 úpravy U 1172/02 spočívající ve změně z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území B /SV-B/ na funkci všeobecně smíšenou s kódem míry využití území C /SV-C/ za účelem výstavby 15-ti rodinných domů při ulici X v Praze X na pozemcích č. parc. XA, XB, XC, XE k.ú. X, vyslovily souhlas nejednoznačným a nedostačujícím způsobem. Jestliže odpůrce i přes tuto skutečnost pokračoval dále s procesem pořizování územně plánovací dokumentace, aniž by dotčené orgány státní správy znovu vyzval ke zpřesnění jejich stanoviska, byl jeho postup nezákonný.
105. Postup schvalování napadené úpravy byl tedy vadný a zmatečný, když od počátku jak veřejnost (dotčené osoby), tak dotčené orgány posuzovaly navrhovanou změnu územního plánu nikoli z obecného hlediska, ale skrze odpůrcem deklarovaný cíl, tj. výstavbu 15 rodinných domů, tudíž z hlediska posouzení konkrétního stavebního záměru, což neodpovídá míře podrobnosti, resp. obecnosti územního plánu coby obecného nástroje územního plánování, který má upravit využití území jako celku, nikoliv se vztahovat ke konkrétnímu stavebnímu záměru.
106. Lze tedy uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy v části napadené úpravy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy ve třetím kroku algoritmu neuspělo, nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatelů, neboť již shledané vady včetně zjištěné nepřezkoumatelnosti napadené úpravy pro nedostatek důvodů postačují ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v navrhovaném rozsahu. I kdyby tedy v ostatních krocích napadené OOP obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání a z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodu. Soud proto dále nezkoumal soulad napadené úpravy s hmotným právem, ani přiměřenost právní regulace. Pro úplnost soud uvádí, že test proporcionality by měl provést již správní orgán při pořizování napadené změny U 1172/02, a to takovým způsobem, aby jej bylo možno následně podrobit přezkumu.

VII. Závěr a náklady řízení

107. I při zohlednění zásady zdrženlivosti městský soud uzavírá, že odpůrce se v průběhu pořizování změny U 1172/02 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy

dopustil pochybení v nezanedbatelné míře a v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Soud proto napadené OOP v rozsahu napadené úpravy podle § 101d odst. 2 věty první zrušil, a to ke dni nabytí právní moci tohoto rozsudku.

108. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měli plný úspěch navrhovatelé, proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení, kterou představuje zaplacené soudní poplatky ve výši 6 x 5 000 Kč, tj. 30 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. b) sazebníku poplatků k zákonu o soudních poplatcích] a náklady navrhovatelů a) až f) na společné zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby za každého z navrhovatelů (převzetí a příprava zastoupení, návrh na zrušení OOP, účast na jednání) dle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“), tj. celkem 18 úkonů po 2 480 Kč (§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu). Dále k nákladům řízení náleží 3 režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu (pozn. soudu: všechny úkony byly učiněny jako společné; zástupci navrhovatelů tedy vznikly náklady hotových výdajů pouze za tři úkony). Zástupce navrhovatelů je plátcem DPH, proto mu soud přiznal též částku odpovídající výši 21 % DPH z vyčíslené odměny za zastoupení včetně režijních paušálů, kterou je povinen jako plátce odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., tj. 9 563,40 Kč. Celkem tvoří náklady řízení částku ve výši 85 103,40 Kč. Soud uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám jejich právního zástupce.
109. Osobě zúčastněné na řízení soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, jelikož jí soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí takové náklady mohly vzniknout, a soud ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, na základě kterých by jí měla náležet náhrada jiných nákladů řízení (srov. § 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. září 2022

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu